

EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS: CONTROL O MERO “GERENCIAMIENTO” EN EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO?

RICARDO HARO¹

I. ALGUNA REFLEXIÓN SOBRE EL PRESIDENCIALISMO ARGENTINO

Nuestros antecedentes institucionales, tanto los de la época colonial como los de la independencia y posterior organización nacional, nos muestran de manera indubitable y con marcada permanencia, que el *órgano ejecutivo* ha poseído una *acentuada envergadura con cierto predominio* sobre el rol gubernamental de los órganos legislativo y judicial.

Junto a estas particularidades de nuestra historia institucional, debemos asimismo tener presente el fortalecimiento de los Ejecutivos tan connatural a la dinámica de los sistemas políticos desde el pasado siglo XX hasta la actualidad, fortalecimiento que no parece que vaya a detenerse ni atenuarse en el futuro, más aún si atendemos a la decisiva presencia tanto de la “globalización”, como de los procesos de integración y de uniones comunitarias regionales. Diversas causas producen un indetenible desplazamiento de funciones estatales interórganos de tal entidad, que de modo indubitable podemos afirmar, que los “Ejecutivos” se han transformado en el eje del poder, en el motor impulsor en los procesos políticos del Estado, a diferencia de los siglos XVIII y XIX en los que dicha misión recaía sobre los “Legislativos”.

Este arduo tema ha sido analizado con suma agudeza por el insigne y recordado constitucionalista Cesar Enrique Romero (1), en un conocido y lúcido trabajo que intituló “*El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea*” y en el que señala las principales circunstancias históricas que han coadyuvado a esta fenomenología del poder, al que llamó *la elefantiasis* de los Ejecutivos, y entre las que destaca: a)

¹ Académico de número. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba

Frecuencia de los estados de emergencia; b) Facultades militares; c) Conducción de las relaciones internacionales; d) Procesos de crecimiento y cambios económicos; e) Dirección burocrática; f) Delegación de facultades legislativas; g) Crisis de los parlamentos y los partidos políticos; h) Decadencia del federalismo; i) Liderazgo y jefatura del estado; j) Progreso técnico y científico; j) Masificación e industrialización de la sociedad actúa; etc.-

Los antecedentes de la historia patria, en nuestro caso, llevó a Juan Bautista Alberdi a definir al “ejecutivo argentino” como un *"Ejecutivo fuerte"*, afirmando “la necesidad de un "presidente constitucional" que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como "presidente republicano"....."En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre"...."Dadle al P.E. todo el poder que sea necesario, pero dádsele a través de la Constitución". (2)

Por otra parte, este fortalecimiento originario, se vio acrecentado en el devenir histórico argentino, por un *largo proceso de concentración de poderes* en el Poder Ejecutivo, que afectó el diseño del poder en el orden constitucional en dos sentidos: a) Por una parte, el *sistema republicano de gobierno* al perder entidad especialmente el Congreso de la Nación, en la relación horizontal y funcional de las competencias del Gobierno Federal; b) Por otra, el *sistema federal de estado*, ante el decrecimiento de las competencias de los Gobiernos Provinciales hacia el Gobierno Federal, en la relación vertical y territorial del poder.

Estos dos procesos de centralización o concentración de poderes que la realidad nos muestra, nosotros los hemos caracterizado y denominado, respectivamente, como la *"Ejecutivización" o "Concentración"* de competencias del Gobierno Nacional en el Poder Ejecutivo; y la *"Desfederalización" o "Centralización"* de atribuciones que los Estado Provinciales fueron perdiendo progresivamente ante la absorción de aquéllas por el Gobierno Federal.

Estas circunstancias trajeron como consecuencia el hecho que el Presidente se constituya en el detentador más sobresaliente del poder político, “esta libre energía que gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano, por la creación continua del orden y del derecho” al decir de Maurice Hauriou, produciendo un notable deterioro en el principio del equilibrio de los poderes del Estado, que llevó a muchos a reflexionar sobre la existencia en nuestra realidad política, de un sistema “hiperpresidencialista” o de un “cesarismo cuasi-democrático”.

II. EL PODER EJECUTIVO EN LA REFORMA DE 1994

Frente a esta concentración de poderes o atribuciones en el *órgano ejecutivo*, que afecta gravemente la división y el equilibrio de las funciones del Poder estatal, la Ley Declarativa de la Reforma N° 24.309 estableció como uno de los objetivos fundamentales que perseguía dicha Reforma, la *"Atenuación del sistema presidencialista"* (Art. 2, "Núcleo de Coincidencias Básicas", párrafo A.).

En la procuración de tan loable objetivo se sancionaron diversas normas en el proceso reformativo, con las que el pensamiento del constituyente de 1994, *pretendió infructuosamente* disminuir o acotar, la expresada concentración ejecutiva. En tal sentido es dable señalar entre las más importantes disposiciones:

1) Las que hacen a las limitaciones y controles impuestos en la constitucionalización de los llamados *"decretos de necesidad y urgencia"*, de la *"delegación de facultades legislativas"* y de la *"promulgación parcial de leyes"*, controles que a fuer de ser sinceros, hasta la actualidad no han funcionado.

2) Cabe destacar como positivas y realmente efectivas, las restricciones prescritas tanto a la amplia discrecionalidad que tenía el Presidente en la *"designación de magistrados inferiores"* del Poder Judicial, como al ejercicio notablemente abusivo por el Poder Ejecutivo de la facultad de declarar la *"intervención federal"*, aprovechando la

carencia de una norma expresa al respecto en el texto de la CN 1853/60; a partir de 1994, se otorgó expresamente un ejercicio prioritario de esa atribución al Congreso de la Nación.

3) Asimismo y tratando de afianzar constitucionalmente las funciones de control, se estableció a nivel constitucional, la independencia extra-poder del *Ministerio Público*, y se crearon la *Auditoría General de la Nación* y la *Defensoría del Pueblo*, instituciones que si bien han realizado tareas de control, también debemos reconocer que lejos están de cumplirlas acabadamente y efectivamente.

4) Por último, es preciso destacar la creación dentro del ámbito Presidencial, de la *Jefatura de Gabinete de Ministros*, institución sobre la cual pretendemos realizar específicamente nuestras reflexiones..

Pero antes de seguir en nuestra exposición, deseamos expresar con pena pero sin ambages, en el sentido de que con dichas reformas y otras como v.g. la posibilidad de la *reelección* a pesar de la *reducción del mandato*, lamentablemente la experiencia de estos diez primeros años de vigencia de la reforma, nos demuestran que no sólo no se cumplió el loable objetivo propuesto de “*atenuación del presidencialismo*”, sino que por el contrario, paradójicamente, se acentuó y *se acrecentó aún más el fortalecimiento de la figura Presidencial*.

Enfoquemos entonces nuestro análisis sobre la “normatividad” y la “normalidad” de la institución de la Jefatura de Gabinete, que no deja de manifestar un cierto intento de introducir un tenue ingrediente más propio de los sistemas parlamentaristas, intento que al regreso de la vigencia de la democracia constitucional en 1983, ya se manifestó como con cierta persistencia tanto en el pensamiento del Presidente Alfonsín como del partido oficialista que lo acompañaba en la función gubernamental, promoviendo estudios y análisis por parte de políticos, politólogos y constitucionalistas, en los que se advirtieron notables coincidencias y disidencias.

III. EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS: DIVERSAS PERSPECTIVAS

1. El pensamiento constituyente

A nadie se le escapa que al crearse en 1994 en el art. 100 de la CN el cargo de *Jefe de Gabinete de Ministros*, se lo hizo como una institución destinada a coadyuvar al objetivo señalado de “*la atenuación de la figura del Presidente*”.

En este sentido, bueno es analizar por su importancia en el debate constituyente, que el *miembro informante* convencional radical Enrique Paixao, luego de señalar las realidades que a su juicio mostraban la concentración del poder en la Argentina, sostuvo que en este punto, “consiste precisamente en incorporar al Poder Ejecutivo una figura que, desagregando las tradicionales facultades que hoy están estructuradas en cabeza del Presidente de la Nación, dé al órgano ejecutivo del gobierno nacional *mayor dinamismo*, *mayor elasticidad para enfrentar los problemas de crisis* y la garantía de que el pluralismo ha de ser el modo permanente en el ejercicio del poder por parte del Poder Ejecutivo Nacional”. Y añadía: “Las cuatro jefaturas que nuestra Constitución pone en cabeza del Presidente de la Nación –la del Estado, la de la administración, la de gobierno y la militar- son desagregadas en esta reforma constitucional”....”La creación de la figura de un ministro como jefe de gabinete es el procedimiento elegido para desagregar la jefatura administrativa.....que quizás no es la más importante por su gravitación política, pero sí por el peso de su labor en la vida cotidiana”.

“Estamos proponiendo una figura –continuaba diciendo- que dentro del régimen presidencialista, va a significar una *atenuación de las facultades del presidente*”... (págs. 2211/13 Diario de Sesiones). “En otras palabras, la incorporación del jefe de gabinete de ministros, a la vez que limitación del poder presidencial, debe ser considerada como un instrumento de la eficacia de la función pública”. (3)

Coincidentemente se pronunció el convencional justicialista Alberto García Lema, al diferenciar los conceptos de “*atenuación del presidencialismo*” en el que se acentúa el propósito de “un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los poderes del Estado”, del de “*flexibilización del presidencialismo*” que centra el análisis en el problema de la

“gobernabilidad”. Las reformas tendieron, por una parte, a la búsqueda de una mayor eficacia en dicho accionar y, por otra parte, a la aplicación extensiva de la teoría del control. Lo primero se lograba diferenciando “la conducción política y estratégica del Estado” de “la gestión corriente de los negocios públicos”. Lo segundo, “acrecentando los controles intraórganos e interórganos” sobre el ejecutivo. (4)

2. La normatividad constitucional del Jefe de Gabinete

El Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, *es nombrado y removido de su cargo por el Presidente de la Nación* (art. 99.7 CN), y con los demás ministros, *refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma*, sin cuyo requisito carecen de validez (art. 100 CN). A continuación, en la citada norma se le atribuyen importantes *funciones* entre las que merecen señalarse las de:

1. *Ejercer la administración general del país* (inc. 1), pero el art. 99.1 establece que el Presidente es el *"responsable político de la administración"*, con lo cual se establece una diferencia entre "titularidad" y "ejercicio" en la conducción de la administración;

2. Expedir los actos y reglamentos necesarios para ejercer las atribuciones de este artículo y aquéllas que le delegue el Presidente;

3. Efectuar nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente;

4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación, y en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el P.E. o por su propia decisión en el ámbito de su competencia;

5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente;

6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto, previa aprobación del P.E.;

7. Hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de Presupuesto, pero el art. 99.10 le otorga al Presidente la supervisión sobre el ejercicio de estas atribuciones;

8. Refrendar los decretos reglamentarios de leyes, los que dispongan las sesiones de prórroga o convoquen las extraordinarias del Congreso, y los mensajes presidenciales de iniciativa legislativa;

9. Concurrir a las sesiones de las Cámaras para participar en debates, sin voto;

10. Presentar anualmente al Congreso junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos;

11. Producir los informes y explicaciones verbales y escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al PE;

12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas, y conjuntamente con los demás ministros, los decretos de necesidad y urgencia, y los que promulgan parcialmente leyes, debiendo someterlos personalmente dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente;

13. Finalmente, según lo dispuesto en el art. 101 CN: a) Debe concurrir al Congreso mensual y alternativamente a cada Cámara para informar sobre la marcha del gobierno; b) Puede ser interpelado para una *moción de censura* por la mayoría absoluta del total de miembros de una Cámara; c) Ser removido por mayoría absoluta del total de miembros de ambas Cámaras.

IV. EL JEFE DE GABINETE EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

1. Opiniones favorables a la Jefatura de Gabinete

Como hemos visto en el informe del convencional Paixao, este instituto constitucional surgió con fundamentos en el logro de: a) *Mayor eficiencia*; b) *Mayor*

elasticidad para enfrentar los problemas de crisis; c) Una atenuación y una limitación al poder presidencial.

Junto al pensamiento señalado, bueno es atender a la opinión de otros convencionales constituyentes y al de diversos constitucionalistas que se manifestaron favorablemente a la creación del nuevo órgano. Veamos en una escueta reseña y entre otras, las siguientes:

Germán Bidart Campos, afirma que “en lo que llamaríamos la “letra” de las normas constitucionales nuevas, el sistema presidencial ha cambiado algo. Eso nadie lo duda o muy pocos. La duda radica en otro campo: ¿se ha atenuado el presidencialismo en comparación con el diseñado en la constitución histórica o, a la inversa, se ha reforzado?”.

Analiza las diversas reformas que se sancionaron sobre el presidencialismo, y luego de compartir algunas y discrepar con otras, señala que: “El equilibrio que a la concentración del poder presidencial se ha pretendido imponer con muchas de las disposiciones a que ha hecho referencia en párrafos precedentes, depende de múltiples variables entre las que -ejemplificativamente- colocamos por ahora el estilo personal de cada presidente y de su jefe de gabinete y a la composición partidaria pluralista que cada cámara ofrezca en relación con el partido al que pertenezca el presidente de la república, sin perder de vista la dependencia que exhiba -o no- el jefe de gabinete respecto de aquél. (5)

Humberto Quiroga Lavié, constitucionalista y constituyente de 1994, manifiesta que la creación del Jefe de Gabinete fue la respuesta del constituyente al largo proceso de desconstitucionalización que vivió el país a partir de 1930 y a la vacíos de poder que asolaron la historia argentina, y está dirigida a compartir el poder con el Presidente, pensando más en los tiempos de debilidad política de este último, que en sus tiempos de fortaleza. Nos mantenemos en el presidencialismo, pero lo atenuamos a partir de la división y descentralización de competencias ejecutivas.(6)

Roberto Dromi y Eduardo Menem, éste último convencional constituyente, tienen una opinión asimismo favorable a la institución, ya que afirman que la institución del *jefe de gabinete*, tiende a atenuar el presidencialismo, porque es a éste, lo que el primer ministro es al sistema parlamentario. La preeminencia del *jefe de gabinete* como titular de la administración general del país, es decir, la supremacía administrativa del gobierno, explica que no depende para la ejecución de la voluntad de otro, sino que dispone o cuenta con una *administración propia del poder*. (7)

Juan F. Armanague, que asimismo fuera convencional constituyente, expresa que entiende “que el jefe de gabinete no ha sido interpretado en su real significación y la trascendencia que la institución va a desarrollar en el proceso democrático” (8)

Ricardo Gil Lavedra, sostiene que el aspecto más valioso que tiene el Jefe de Gabinete no está tanto en la limitación de las facultades que tiene con respecto al Presidente, sino en ser una herramienta con aptitud, para superar los dos problemas importantes del presidencialismo: Los *problemas de gobernabilidad y de bloqueo*. Aquí radica la importancia de la incorporación de la

figura al sistema.....Creo que el Jefe de Gabinete puede ser un instrumento apto, idóneo para poder superar algunas cuestiones de crisis y resolver problemas de gobernabilidad, sin perjuicio que también puede tener cierta eficacia en lo que a la desconcentración de las funciones del Ejecutivo se refiere. (9)

Juan Carlos Cassagne, habla de la atenuación en una “mínima proporción” del sistema presidencialista (10), y Daniel Gómez Sanchís sostiene que el Jefe de Gabinete tendrá como principal función la de ser el hombre sobre el cual se sostiene el presidente (11)

2. Opiniones contrarias a la institución

Por el contrario, asimismo constatamos opiniones de constituyentes y constitucionalistas que se expresaron en forma categóricamente opuesta a la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Veamos reseñadamente algunas de ellas:

Amén de otras valiosas opiniones (12), podemos recordar la de Jorge R. Vanossi, cuando manifiesta que “es claro que por este reparto de competencias, que el Jefe de Gabinete desconcentrará funciones al Presidente, pero no descentralizará el poder. La clave de la cuestión está en la descentralización. Y por lo tanto la figura del Jefe de Gabinete no sirve para lo que realmente importaba, que era aumentar el control (o aumentar el vigor de un control desfalleciente) y procurar una mayor descentralización política”. (13)

Dardo Pérez Gulhou, (14) afirma que las normas que hemos visto (las referidas al Jefe de Gabinete) no disminuyen el exceso de poder del Presidente, sino que por el contrario, lo reafirman. Es evidente que éste no pierde la jefatura administrativa y además, aumenta la gubernamental. La debilidad del Jefe de Gabinete deriva de que quien lo nombra y remueve por sí solo es el titular del Ejecutivo. Se aprecia lo irrelevante de la presencia de la figura del Jefe de Gabinete y que el poder presidencial, saldrá fortalecido.

Por su parte, Néstor P. Sagües, destaca que “el jefe de gabinete de ministros, parece copiado del sistema peruano de “presidente del consejo de ministros” (actualmente C. 1993, art. 123), configurándose como un “mini *premier*”, cuya estatura política tiende, en nuestra experiencia local, a ser baja. De hecho no ha implicado ninguna reducción sustancial a los poderes presidenciales”. (15)

El convencional constituyente Alberto Natale, nos dice: “La figura del jefe de gabinete de ministros aparece como una creación novedosa de la reforma. Se la explicó como un factor de atenuación del poder presidencial. Sin embargo, apenas se analiza su emplazamiento dentro del esquema constitucional, se advierte que será una figura contingente, con rango y funciones parecidas a las que hoy desempeña la Secretaría General. Designado y removido por el presidente, y con cometidos que estarán siempre supeditados a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo”.(16)

José Manuel Benvenuti, (17) afirma que el reparto de competencias entre el Presidente y el Jefe de Gabinete, en los hechos, es más fingido que real, pudiendo el primero remover al segundo a voluntad y por sí sólo, Hay sí un traslado de atribuciones administrativas a favor del Jefe de Gabinete.

V. NUESTRA REFLEXIONES CRÍTICAS

1. El “Presidencialismo Gerencial”

Lamentablemente, los loables objetivos que más arriba advertimos en el pensamiento constituyente, y que podemos reiterar y resumir como a) *Eficiencia en la función*; b) *Flexibilidad para superar crisis institucionales*; c) *Atenuación y limitación del poder presidencial*, se han tornado de manera especial en las dos últimas, de muy difícil alcance y realización, a poco que se repare que no obstante que en un principio la configuración constitucional de la Jefatura de Gabinete aparece como congruente con tales logros, basta recordar nada más y nada menos que de acuerdo a lo establecido por el art. 99.7, *el Presidente por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros*, disposición cardinal que torna hartamente incierto la real proyección del nuevo alto funcionario.

No es preciso mayor análisis para percatarse que con esta atribución presidencial, *se desmorona* la institución del Jefe de Gabinete en cuanto se la pensó como una forma de "atenuación del sistema presidencialista", constituyéndolo en un "órgano de limitación de las atribuciones presidenciales". Y esto es así, a poco que se repare que un principio básico de la *doctrina del control en la dinámica del poder*, afirma que para que se logre una verdadera supervisión, todo "órgano de control" debe ser totalmente *independiente* del "órgano controlado", circunstancia que no se configura cuando como en el caso sub-exámene, *el Jefe de Gabinete depende en su designación y en su desempeño de la voluntad discrecional del Presidente de la Nación, y por lo tanto, bajo esas condiciones, es imposible e ilusorio pretender que aquél pueda atenuar o limitar a éste*. Esto es de trascendental importancia para no llamarnos a engaño sobre la efectiva vigencia de los fines de esta institución.

No obstante el respeto que me merecen las autorizadas opiniones favorables que hemos citado *supra*, y más allá de las buenas intenciones que inspiraron la reforma, lo cierto es que pensamos que sólo significan afirmaciones “voluntaristas” en la pretendida atenuación del presidencialismo argentino. Si releemos el texto de las nuevas prescripciones constitucionales y como lo hemos sostenido en anteriores oportunidades, (12) aparece como indudable las siguientes conclusiones:

1. No existe una *descentralización* del poder presidencial en otro órgano diferente y autónomo, y por lo tanto, con la suficiente capacidad para ejercer control;

2. Lo que sí existe es un cambio en la conformación interna del accionar del PE, consistente en una *desconcentración intra-órgano* de funciones en cabeza del Jefe de Gabinete, desconcentración que más que para limitar al Presidente, lo constituye a aquél en un estrecho colaborador que le alivia y agiliza el ejercicio de numerosas atribuciones que se ha conferido a quien se considera el "hombre de confianza" del Presidente. Y a esto, sí lo consideramos muy positivo.

Así las cosas, no parece temerario ni superficial afirmar que la Reforma de 1994, más que atenuar el presidencialismo argentino, sólo realizó en el órgano ejecutivo, reformas “intra-órgano” que tendían a una redistribución de las funciones asignadas en el diseño del Poder Ejecutivo de nuestra Constitución histórica de 1853/60, procurando alcanzar efectivamente el objetivo de lograr -en la complejidad del gobierno contemporáneo- una mayor racionalización y eficiencia en el desempeño de las competencias ejecutivas.

De allí que esta delegación o desconcentración de atribuciones en el Jefe de Gabinete, siempre *dentro* del ámbito del órgano presidencial, bajo la estricta dependencia de su titular y procurando una estrecha colaboración con el mismo, nos lleva a la convicción que la reforma de 1994 ha creado lo que podemos llamar un “*Presidencialismo Gerencial*”, con un Presidente titular del P.E., y un Jefe de Gabinete

que tiene a su cargo la administración general y el impulso y coordinación de las directivas gubernamentales del Presidente.

Es preciso poner de resalto, para no caer en engaños, que *el Presidente sigue ejerciendo la plenitud de su poder* en cuanta ocasión lo requieran las circunstancias, pues continúa con la titularidad de *las Jefaturas de Estado, de Gobierno, de las Fuerzas Armadas y es responsable político de la Administración General del País.*

2. La experiencia institucional

La experiencia institucional de estos diez años de vigencia de la Reforma, ha demostrado en grado sumo este enfoque que señalamos. En efecto, si uno examina la realidad del régimen político y cómo funcionó la Jefatura de Gabinete a la luz de los objetivos constituyentes, podemos afirmar que existieron saldos positivos en cuanto a la “función gerencial”. Por el contrario, en ningún momento los hubo en cuanto a las “funciones de atenuación y control” y menos aún, en la loable pero frustrada pretensión de que la institución del Jefe de Gabinete pudiera constituirse en una especie de “fusible”, de “válvula de escape” o un salvoconducto para la superación de las graves crisis gubernamentales, como la que llevó a la renuncia del Presidente de la Rúa.

Si tomamos cualquiera de los períodos presidenciales habidos desde 1994 hasta la actualidad, con los conocidos avatares de cada uno, comprobaremos sin dificultad alguna que en la conciencia constitucional de todo nuestro pueblo, ya sea en sus sectores culturales y sociales, productivos, empresarios y laborales, y además en la dolorosa y lamentable amplia franja de desocupados y marginados, la figura presidencial ha seguido teniendo una presencia decisiva, siendo considerado de manera casi exclusiva, como el centro, el eje y el motor de la actividad gubernamental, y por consiguiente, el titular de los éxitos pero también el responsable de los fracasos. A la hora de juzgar al gobierno, superando alguna consideración sobre las figuras del Jefe de Gabinete y de los ministros, las miradas se han centrado invariablemente en la responsabilidad del Presidente.

Desde la perspectiva político institucional –señala María Angélica Gelli- la Jefatura de Gabinete de Ministros fue incapaz de detener la crisis presidencial desatada en diciembre del 2001. En esa oportunidad, puesta a prueba la nueva estructura creada en la Reforma Constitucional de 1994, se hizo evidente cuán presidencialista es la República Argentina, y como pesa en el imaginario popular la figura del Presidente de la Nación para atribuirle responsabilidad por los errores y los fracasos de las políticas públicas que hubiere emprendido. (19)

3. El Jefe de Gabinete y la dinámica congresional

Dentro de este panorama no muy auspicioso, es dable reconocer que teniendo presente las atribuciones y obligaciones que la CN le concede, cuando el Jefe de Gabinete posee las relevantes calidades humanas y políticas que el cargo requiere, sí resulta altamente positivo el trascendental rol *de ser el vínculo de comunicación del PE con las Cámaras de Congreso*, jugando un papel decisivo en ese indispensable diálogo, permanente, abierto y constructivo, entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Realmente un calificado Jefe de Gabinete, se constituye en un interlocutor válido ante las Cámaras del Congreso, las comisiones y los bloques, y alguna experiencia demuestra que podrá desempeñar una actitud mediadora ante los conflictos e impulsadora ante los proyectos demorados o cuestionados, con el discernimiento y la mesura inherentes a su alta investidura institucional.

Por ello y en el trabajo citado, García Lema con razón señalaba que en cuanto a sus *funciones de nexo entre el Ejecutivo y el Congreso*, el jefe de gabinete ha venido cumpliendo con sus obligaciones de concurrir mensualmente y en forma alternativa a cada Cámara, para informar sobre la marcha del gobierno, contestando además las preguntas que le formulan los legisladores, de acuerdo al modo reglado por los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados .

En su informe en el plenario, el convencional Paixao destacaba que “En un segundo tramo de su actuación, esa figura está colocada en un lugar que la transforma en el punto de contacto permanente entre el órgano ejecutivo y el Congreso de la Nación, y en ella se asienta la totalidad de las relaciones entre ambos, tanto de ida como de vuelta, tanto en las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, cuanto en el procedimiento de concurrencia al Congreso...” (Diario de Sesiones, pág. 2212).

4. Algunos presupuestos para tener en cuenta

Ante la frustración del plausible propósito de la *"atenuación del presidencialismo"*, por no haber sido diseñada la Jefatura de Gabinete con las características esenciales para ser un *órgano controlante* y, por otra parte, no constituirse en “salvoconducto” de las crisis gubernamentales, en una actitud sincera y constructiva, pensamos que el afianzamiento de las dimensiones positivas de la Jefatura de Gabinete, referidas al ámbito “gerencial” y a la función mediadora ante el Congreso, requieren algunas circunstancias condicionantes para su mayor éxito:

1. La eficiencia de la nueva institución en el dinamismo racional de atribuciones ejecutivas, dependerá en gran medida, de una *difícil dialéctica del equilibrio* en el ejercicio concreto de las funciones asignadas por la Constitución al Presidente y al Jefe de Gabinete, de modo tal *que aquél realmente se desprenda del poder delegado, a la vez que el último lo ejerza autónomamente pero dentro del enfoque político del P.E.* que, insisto, sigue ejerciendo las jefaturas señaladas. Lo ideal será que no se produzcan “invasiones” en las respectivas competencias, pues sólo así la desconcentración de funciones prescripta logrará la eficiencia perseguida.

2. Con un sano realismo, debemos ser conscientes que esta *“cohabitación desigual en el poder”*, dependerá fundamentalmente, más allá de su configuración constitucional, meramente formalista y normativa, de la existencia de *factores y comportamientos personales, psico-sociales y políticos* en ambos titulares. El caso del

Presidente y el Jefe de Gabinete, exige más que otros, un necesario acomodamiento del “órgano individuo” al “órgano institución”.

3. Reiteramos que hacen falta calidades y cualidades. Ellas facilitarán la gran confianza y lealtad imprescindibles entre un Presidente respetuoso de las competencias del Jefe de Gabinete, y a su vez, la suficiente personalidad en éste para suscitar ese respeto y confianza, no pretendiendo protagonismo indebidos, ni cayendo en los servilismos y obsecuencias de la mediocridad.

La breve historia ha demostrado cabalmente la importancia que tienen las cualidades y calidades en las personalidades de los Jefes de Gabinetes, lo cual se ha puesto de manifiesto en desempeños muy disímiles de los mismos. En alguno, se ha observado una adecuada envergadura y proyección institucional. Otros, mostraron un desempeño desvanecido e intrascendente por la medianía de su personalidad y la vigorosa y absorbente actuación presidencial.

4. Finalmente, la decisiva y cardinal función de interpelación y de moción de censura del Congreso a los fines de la remoción del Jefe de Gabinete (art. 101 CN), más allá de las mayorías oficialistas de turno, ha pasado inadvertida en la vida institucional de los distintos gobiernos durante la década que analizamos. Quizás esta omisión sea una consecuencia tanto de la pobre relevancia institucional que invistieron los diversos Jefes de Gabinetes, como de la recordada convicción de que lo determinante en el P.E. pasa siempre por el Presidente de la República.

VII. A guisa de colofón

En conclusión, podemos sintéticamente remarcar que la robustez propia del presidencialismo, acrecentada por las otras vertientes señaladas (decretos de necesidad y urgencia, delegación de facultades legislativas, promulgación parcial de leyes, etc), no parece que vaya a poder ser enervada por las buenas intenciones de la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, dada su dependencia jerárquica del

Presidente, que en el fondo conserva la característica de Ejecutivo fuerte, todo ello dejando a salvo los dos aspectos positivos que hemos señalado: por un lado, la desconcentración intra-órgano que le agrega mayor eficiencia; por otro, la mayor fluidez en las relaciones del P.E. con el Congreso.

Coincidimos con Pedro J. Frías (20) cuando expresa que “los constitucionalistas estábamos de acuerdo, porque preferíamos no pasar al régimen semiparlamentario que en su momento patrocinó el Presidente Alfonsín. Tenemos que sacar el mejor partido del Jefe de Gabinete, como mediador entre el Congreso, los ministros y el Presidente. Sacar el mejor partido, no es otra cosa que atenuar el poder presidencial sin volverlo impotente. La opinión deberá exigir que no sea un incondicional ni un rebelde. Que tenga personalidad propia y a pesar de ella sea leal”.

NOTAS

- (1) Catedrático de nuestra Universidad Nacional de Córdoba fallecido en 1976. Su trabajo puede consultarse en su obra "Derecho Constitucional", Editorial Víctor P. De Zavalía, Buenos Aires, año 1975, t. I págs. 194 a 219.
- (2) "Bases", cap. XXV.
- (3) Enrique Paixao en “La Reforma de la Constitución- Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción”, págs. 309/11, Editorial Rubinzal-Culzoni, Santa Fe 1994.
- (4) "El Derecho- Derecho Constitucional", del 15 de diciembre de 1998 págs. 1/5 y en t. 180-927).
- (5) "Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, T. IV “La Reforma Constitucional de 1994”, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1995, págs. 415 y 426.
- (6) "Constitución de la Nación Argentina Comentada", Edit. Zavalía, año 1996, págs. 620/21, y "Derecho Constitucional Argentino", Edit. Rubinzal y Culzoni, año 2001, págs. 1146/47
- (7) “La Constitución Reformada”, Editorial Ciudad Argentina, Bs. Aires 1994, pág. 352.
- (8) “Constitución de la Nación Argentina – Comentada- Anotada-Concordada”, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza 1999, en págs.372/73.
- (9) "El presidencialismo atenuado: El Jefe de Gabinete", en "La Constitución Argentina de Nuestro Tiempo", Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1996, págs. 79 y 85.

- (10) “Estudios sobre la reforma constitucional”, Editorial Depalma, Buenos Aires, págs. 251/52.
- (11) En el colectivo “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, Distribuidor Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995, págs. 143/194.
- ~~(11) En el colectivo “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza. Distribuidor~~
- (12) Helio Juan Zarini, , en “Derecho Constitucional”, Edit. Astrea 1999, pág. 798/99; Adolfo Gabino Ziulú, en "Derecho Constitucional", Edit. Depalma 1997, T. II págs. 82/3; Mario A. R. Midón, en "Manual de Derecho Constitucional Argentino", La Ley, Buenos Aires, 2004, págs, 716; Daniel Sabsay y José M. Onaindia, en “La Constitución de los Argentinos”, Edit. Errepar 1994, págs 334/35;
- (13) "¿Régimen Mixto o Sistema Híbrido? El Nuevo Presidencialismo Argentino” en el colectivo “Comentarios a la Reforma Constitucional” de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, año 1995, págs.339/48.
- (14) Colectivo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional “La Reforma Constitucional Argentina”, Buenos Aires, año 1994, pág. 77,
- (15) “Elementos de Derecho Constitucional” Edit. Astrea, 1997, T. I pág. 472/73,
- (16) “Comentarios sobre la Constitución - La Reforma de 1994”, Depalma 1995, pág. 134/5.
- (17) Colectivo “Comentarios a la Reforma Constitucional” de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, citado, pág. 352.
- (18) "Direito Constitucional- Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho", Edit. Dialéctica, Sao Paulo 1999, págs. 258/9. Asimismo en "Lineamientos Fundamentales de la Reforma Constitucional Argentina de 1994", en la Rev. "Pensamiento Constitucional", de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, año IV, N° 6, págs. 476/78.
- (19) “La Constitución de la Nación Argentina – Concordada y Actualizada”, 2da. edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 729.
- (20) “Los valores sociales en la Constitución reformada” en La Ley, Sec. Doctrina, 1994-E-853.

=====